

## 澳大利亚用于公共工程和供水的地价征税及收费

澳大利亚 Terry Dwyer<sup>1</sup>

孙中山先生曾说道：

“作为维持政府的唯一手段的土地税而言，是一项极公正、合理和均平分配的税制，我们将据此拟定新的制度。”

“我们建议政府应当征收与土地价格成比例的税收，并在必要时根据其价格买回土地。”<sup>2</sup>

### 引言

许多澳大利亚人仍然同意孙中山先生的观点。澳大利亚用来为市政和公用设施融资的土地价值税(land value taxation，以下简称地价税)和土地价值市政服务费(rating of land values)<sup>3</sup>的历史是很有价值的，其原因至少有四个。

1. 它表明空地的价值 (site or bare land values) 可以评估和征税，这与不熟悉这一主题的经济学家某些时候给出的论断相反。

2. 它表明土地价值作为税基可以在联邦、州和地方政府以及半官方公共事业之间共享；实现这种共享可能需要明确相互之间的配合协调。

3. 它表明公共事业的经费来源不用百分之百地依靠简单地向使用者按照每单位水或电收取费用，而且由于收取的使用费(usage charges)远超过短期边际成本而带来的无谓损失也是可以避免的。

4. 最后，澳大利亚的经验表明，当土地所有者利益集团力图将土地税收负担转移给工人或企业而提出“改革”要求时，官员和政客们由于无知而会破坏或取消用来为公共工程和公用事业融资的良好制度。

澳大利亚利用土地价值税和土地价值市政服务费来为公共事业融资的历史有几个来源。

---

<sup>1</sup> Terry Dawyer 获哈佛大学经济学博士，现在澳大利亚从事律师职业，他的电子邮箱是 [terence.dwyer@dwyerlawyers.com.au](mailto:terence.dwyer@dwyerlawyers.com.au)。本文由厦门大学王亚南经济研究院硕士研究生陈婉芳和李扬翻译，本刊编辑部校译。

<sup>2</sup> 参见 [http://www.wealthandwant.com/themes/underpop/Sun\\_Yat-Sen.htm](http://www.wealthandwant.com/themes/underpop/Sun_Yat-Sen.htm)。

<sup>3</sup> 经和作者咨询，“land value rating”指在土地价值评估之后，为了为某种公共服务融资，将公共服务成本按比例分摊在地价上征收费用。本文下文中将“rate”统一译成“市政服务费（税）”。——译者注

一个来源是英国向房地产收取市政服务费来负担市政成本的老传统。英国的市政服务费制度最初是基于土地处在改良状态下的年度租赁价值。这不是一个基于土地价值的市政服务费制度。它起源于女王伊丽莎白一世的济贫法，她想要地主承担起照顾教区穷人的责任。鉴于地主可以通过参与掠夺修道院来大大增加其土地拥有量（这些修道院以前是为穷人服务的），伊丽莎白女王将照顾穷人的负担加在那些地主身上的做法也是可以理解的。市政服务费的概念来自于拉丁语“pro rata”，其含义是在群体内按比例分摊成本。你在一个教区的房地产的价值越高，你就会被要求支付越多的“比例税”即市政服务费，以帮助穷人或者资助诸如桥梁建设之类的市政项目。

但是澳大利亚的土地价值税更为主要的一个来源是殖民热潮。澳大利亚殖民者见证了大量肥沃的土地被人们非法占有后获得了所有权，这种所有权要么是直接授予的，要么是通过买卖、游说或强势获得的。这片土地将那些想进一步定居在这里的农民拒之门外。

一些殖民统治者，例如新南威尔士的理查德·伯克（Richard Bourke）<sup>1</sup>和乔治·吉普斯（George Gipps）<sup>2</sup>，以及南澳大利亚、之后在新西兰的乔治·格雷（George Grey）<sup>3</sup>都敏锐地意识到土地被掠夺，并尽力防止其发生，或者对地主征税。那

---

<sup>1</sup> 他试图使非法占用公地的人支付土地使用费用的传记参见 <http://adb.anu.edu.au/biography/bourke-sir-richard-1806>。“伯克在任时是一个活跃的经济增长时期。1831年至1837年间，税收收入从£122855增加到£354802，出口从£324168增加到£760054。这种增长开始于伯克到达之前，但因他的行政而加速了，尤其是土地。1831年土地只能在一定范围内出售，这就是所谓的区位边界，但未经授权而占有公有空地的现象变得普遍。在新南威尔士州伯克看到，在干燥的气候下畜牧需要大片土地，所以他没有限制人们在那里非法占有土地。但他也看到公有土地权利被忽视，仅仅土地被非法占有就导致财政收入损失。因此，在新南威尔士州，经过伦敦方面批准后，在1833年通过了一个法案，授权专员防止公有土地的权利在公有土地被占领后失效。1836年，由于富裕的居民抱怨被贫穷的非法土地占有者掠夺，也由于伯克认为需要额外的权力来动迁占有者，因此通过了一项公有土地占有法案。在区位边界外为测量的土地上放牧牲畜需要每年取得占有执照，国有土地专员（同时也是地方治安官），负责执行该法。本文作者系伯克的亲戚并以此为荣。

<sup>2</sup> 关于概述他与非法占地者侵占土地做斗争的传记，参看澳大利亚人物传记辞典：<http://adb.anu.edu.au/biography/gipps-sir-george-2098>。“但是，温特沃斯（Wentworth）的敌意更严重了；1840年他计划非常便宜地购买大多数的新西兰南岛，但被吉普斯阻止了该计划。吉普斯向殖民办公室报告道：‘如果自罗伯特·沃波尔爵士以来所有完成的工作归集为一项工作的话，也比不上温特沃斯先生要我助纣为虐的工作——允许他有权以每便士四千英亩的价格购买二千万英亩的土地。’温特沃斯此后永远没有原谅他，永远不错过任何一个可以说他坏话的机会。”参见斯坦利（Lord Stanley）支持吉普斯反对非法占用公地的人的论述：<http://trove.nla.gov.au/ndp/del/article/37157387>。

<sup>3</sup> “不过在新西兰，格雷对自由主义和社会主义思想贡献很大。1878年他对空地征税；后来为了小农户的利益，他支持划分大宗地块的法案。他认为政府应该保证就业、合理的工资和公平的工作环境；他也支持工会和自愿的工业仲裁。他引导了对地主所有制和贵族的极度仇恨，并希望上院和州长实行选举。多年来，他反对一人多次投票制度，该制度终于在1889年废除了。”参见 <http://adb.anu.edu.au/biography/grey-sir-george-2125>。

些非法占用公地的人抱怨说无代表就应无税，乔治·吉普斯适时而正确地反驳道“对公共土地的使用征收租金并非征税”。

因此，维多利亚时代的地权改革联盟(1870-1873)要求结束对土地的永久业权，这样维多利亚的土地才能在将来以租赁的形式作为公共收入的来源。<sup>1</sup>

美国人亨利·乔治(Henry George)于1879年发表了《进步与贫困》的名著，该著作提倡通过征收地价税来恢复公共土地所有权。他的著作出版之后被澳大利亚人迅速接受，因为他们发现乔治所控诉的关于加利福尼亚和美国西部的土地掠夺与他们生平所见到的澳洲的土地掠夺性质相同。因此，当他在1890年代访问澳大利亚、在整个东海岸殖民地作巡回演讲时，总是座无虚席，受到了广泛的欢迎和好评。

因此到了1880年代，当土地已经被出售完给私人所有后，澳大利亚殖民地开始对土地征税，以此来弥补枯竭的现金流。其想法是，因为已经将国家的土地贱卖完了，殖民政府应该重新要求土地所有者以土地增值税的形式支付地租。

1901年澳大利亚殖民地建立联邦国家时，许多早期的联邦议会成员是地价税的热心支持者，这就是为什么联邦首都堪培拉设计了一个只收取地租的土地租赁体制。议会不打算让其成为给土地投机者的礼物。堪培拉的运行完全由土地租金支持，不对人们征收任何的税或费。<sup>2</sup>事实上，堪培拉旨在成为一个建立在亨利·乔治定理上的活生生的范例，虽然直到大约70年后，美国公共财政文献才开始讨论亨利·乔治定理。我们应当看到，澳大利亚有一种独特的富于实践、勇于尝试实践的精神，这些实践做法是美国经济学家很久以后才在理论上倡导。但是澳大利亚人没有认识到他们实践天赋上的优点，反而放弃了这些早期的制度，去支持美国 and 英国“受到监管的”私人垄断的做法，而美国最好的经济学家们认为，这一做法在理论上很糟糕。

与此同时，在地方上，土地市政服务费也在为公共工程融资。最有趣的一个例子是查菲(Chaffey)兄弟在维多利亚的米尔迪拉(Mildura)发展的农业灌溉区。查菲兄弟通过出售土地来为他们的灌溉项目融资，他们用土地的销售所得来支付挖掘运河和沟渠、引进灌溉水源的费用，以为这些土地提供灌溉。他们更进一步创建了一个向地主收取费用的制度来维护所建立的灌溉工程。<sup>3</sup>虽然他们的实验在维多利亚1890年代企业破产风潮中遭遇失败，但是它树立了一个先例，并在后来

---

<sup>1</sup> 出自 William Hutchison Gresham and Herbert Spencer, Land Tenure Reform League of Victoria 1870: *Land reform league* : [Tracts no. 1-7], Land Tenure Reform League of Victoria, Melbourne. 参见澳大利亚国家图书馆记录 <http://trove.nla.gov.au/work/19703235?selectedversion=NBD6373396>。

<sup>2</sup> 从 Brennan (1971)可以看出。另外注意到堪培拉的规划者芝加哥建筑师 Walter Burley Griffin 是芝加哥的亨利·乔治俱乐部的主席。

<sup>3</sup> 参见 <http://adb.anu.edu.au/biography/chaffey-george-5544> 的简介。

被维多利亚的政治家Alfred Deakin（他后来成为澳大利亚的总理）用作维多利亚灌溉地区融资的基础。

1900年代初期，鼠疫越过新南威尔士边境蔓延到了悉尼市。鼠疫的大部分成因被归咎为工人阶级租住的贫民窟的不卫生和破败的条件。因此新南威尔士的首相、自由党的创始人Joseph Carruthers通过了1906年地方政府法案，以确保城市有资金来源来建设卫生、道路和排水等公共工程。重要的是，他用未经改良的土地价值作为征税基础，取代了以房地和地的租赁价值为税基的做法，对传统的英国估税系统进行改革。因此从1906年开始，几乎所有新南威尔士的本土公共工程都是由对未经改良的土地价值进行征税来融资的，并且不再对土地的改良物如住房等征税。

这并非偶然。他后来写道：

地方政府通过法案后，我的政府每年免除了£40000的土地税，并且把对未改良的土地资本价值征税的唯一权力移交给了当地的政府机构。这给了他们足够的收入来完成当地政府的工作，并且在很大程度上缓解了财政收入综合账户的不足。由于我的政府的立法，地方政府在1907年1月1日开始实施这一制度。它运行得很好，并经受住了时间的考验。我可以自称是第一个在英语国家中实际执行“对未改良土地的价值征税”而不是对“土地及其上的改良物一起征税”的改革并取得实际效果的人。这是对“对未改良的土地价值收税”的原则的具体化，是亨利·乔治精妙阐述的原则的胜利。20年前我见过亨利·乔治，并多次与之长谈。我认为我们地方政府多年税收制度的实际经验是一个伟大的成功，它超越了一切最乐观的预期，而且恐怕没有多少人可以找到它运行的不足之处。（Carruthers, 2005）。<sup>1</sup>

最终，经当地政府改革后的土地市政服务费制度被水、电力供应网络等主要半官方机构采用或基本采用。因此，从1888年开始悉尼市区污水和排水委员会（后来被称为悉尼用水委员会）开始用土地市政费纳税人的钱建造水坝、管道、水过滤器和排水工程，没有让国家财政支付任何成本。这个委员会是地方市政委员会的联合会，为整个悉尼市区服务。悉尼郡议会用类似的方式来运营为悉尼服务的所有输配送网络（distribution networks）。悉尼用水委员会的收费制度的基础最初是评估的年度价值（房地产的租赁价值），但后来改为只基于地块价值。结果是，公共工程在很大程度上不需要依靠国库承担成本就可以平衡预算。用水委员会以20或30年的分期付款方式来借钱建造大坝或扩展其给排水网络，同时，用其土地市政服务费收益来偿付本金和利息以及支付当期的维护和运营费用。

---

<sup>1</sup> 第 173、184、185 页。

实际上，土地所有者是按期缴纳污水处理和排放的费用，因为污水处理给他们的土地增加了价值。与此类似，地方政府负担了为道路修人行道和排水沟的费用。（用土地市政服务费来分期付款的方式的一个好处是修建基础设施的成本能够逐年分摊，避免了对年轻家庭的开销产生一次性的巨大影响。比如，在当今的“使用者付费”制度下，基础设施成本可能给一块土地的成本再增加120000澳元。与此同时，土地市政服务费与土地所有权挂钩也表明土地购买者只需给每块宅基地支付较少的钱。）

按土地价值征收市政服务费的制度并没有用于澳大利亚所有的公用事业设施。例如，澳大利亚天然气公司有国王威廉四世授予的皇家宪章，作为一个私人注册合伙人，垄断性地向悉尼提供天然气。这家公司是一个受到监管的特许经营机构。这种模式类似于美国城市的模式；在1900年代伯明翰保守党市长Joseph Chamberlain掀起的公用事业设施国有化改革浪潮之前，英国也采用了这种模式。

铁路的融资在澳大利亚一直是殖民地和州政府的责任，从未由土地税提供资金。因此，铁路的运营亏损也由州政府预算承担。<sup>1</sup>州政府最终不得不设定一个他们愿意承受的损失上限。到1980年代时，不可避免的结果出现了，支线大量关闭、票价上升以及服务下降。似乎从来没有人考虑过用土地市政服务费来支付维持已有基础设施的成本。

奇怪的是，自1990年代以来，在建造连接澳大利亚东海岸的首府布里斯班(Brisbane)、悉尼、堪培拉和墨尔本的快铁时，这种建议就有人提出过。然而，私人投资者无法获得铁路沿线的土地增值，他们的提议最终失败并蒙受了经济损失。由联邦或州政府采用土地税收制度似乎没有受到多少注意。<sup>2</sup>

其他公共设施，比如邮政总署(邮局、电报和电话)以及机场，从1901年起就是联邦政府的职责。联邦政府对这些资产的资本支出主要依靠贷款和一般税收收入。这种状态一直持续到了1970年代。

## 地价税

从1906年州政府转向土地市政服务费来为地方政府融资起，伴随这一过程的是1910年推行的联邦土地税。这是由工党首相安德鲁·费舍尔(Andrew Fisher)引入的。它对在澳大利亚未改良的超过£5000的土地价值征税。土地市政服务费几乎对所有土地征收同一税率，与此相反，联邦土地税则是根据每个土地所有者所拥有的土地总价值来分等级征收的。它的主要目的是瓦解大地产，尤其是富裕的、不在当地的英国投资者手中的地产。

---

<sup>1</sup> 事实上，作为年轻的见习生，在为悉尼的国家统计局编制新南威尔士州公共账户时，我第一次发现了一个有趣的会计事实：累积损失可能出现在资产负债表的资产方。

<sup>2</sup> 联邦财政部的唯一贡献似乎是担心如何在初期拒绝合资企业的税收减免，因为此类项目早期常有损失。“小事聪明，大事糊涂”也许是对这种态度太宽容的描述。

在二十世纪二十年代昆士兰州也采用土地税,但对海外土地所有者采用歧视性的税率,也是受类似的动机驱使。尽管在伦敦有人抗议,州长还是承认这种税是在昆士兰州议会的立法权限以内的。

## 土地价值评估

有时候,在土地估价和征税方面没有实践经验的作者,特别是一些美国经济学家断言,地价不能客观地决定,只有改良过的房地产才可以被定价。在澳大利亚这个结论通常会引起质疑。超过一个世纪的经验与许多法庭案件的判决表明,地块价值可以像这个世界上其他任何事物一样在可接受的程度上被准确评估。虽然在任何特定情况下,评估作为改良整体的房地产价值比评估潜在的土地价值可能更容易,但在评估成千上万块小幅土地的价值时,这种说法并不正确。确定带有建筑物或者其它改良物的特定地块的价值时,估价者必须做出调整和判断,以考虑改良物的价值效用及其折旧价值。但值得注意的是,一些改良物其实根本不是“改良”物,相反,它们是土地上的“障碍”物。

因此闭门造车的批评者常常没有意识到的是,土地价值往往是由市场隐含地决定。只要有一宗房地产的购买使得现有建筑物被拆除和替换,我们都有直接证据判断空地的价值——买方显然对购买现有的建筑物不感兴趣。这里显示出来的土地价值可以用来在更大的区域推断土地价值。这比单独评估每宗地块的价值容易得多。虽然对地价评估总是争议不断,但是大多数争议相当容易解决,并且与所得税纠纷相比也显得相对简单。

## 用于公共工程的土地市政服务费

到二十世纪三十年代,使用土地市政服务费来为公共工程融资已经很普遍,特别是灌溉项目。然而值得注意的是,早在三十年代灌溉者成功地游说维多利亚的总理,使用国库来承担灌溉渠首工程的融资责任。也就是说,灌溉者成功设法使一般纳税人支付某些灌溉工程的费用,这些工程增加了他们土地的价值。

然而在二十世纪二、三十年代,新南威尔士州的悉尼海港大桥的修建是通过贷款、一般税收和收费共同融资的。值得注意的是,大部分的成本主要通过对港口两岸的地价收取市政服务费而收回的。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “建设大桥的融资方式是由悉尼海港大桥法案规定的。桥的三分之二的成本是由当时的铁路委员会支付,剩下三分之一的成本是由居住在悉尼和北岸城市的居民支付的固定资产改良税(betterment tax)承担。之前这个税收从 1923 年起开始征收,远在这座桥开放使用之前。

到桥开放使用时止,桥梁建设的融资一直是一个有争议的问题。各种利益集团如纳税人协会、畜牧协会和一些议员的煽动在 1931 年达到了顶峰。因此新选出的 Lang 政府开始认真考虑启用过桥收费的制度。到 1932 年时政府已经决定了过桥要收费,随之而来的争论是谁应该付费。最终同意行人过桥时无需付费。

对新桥收取过桥费的预期激怒了一些悉尼人。城北的居民感到特别不爽,因为他们将不得不支付过桥费。在 1931 年末由国家公路和驾驶员协会完成的研究表明,如果机动车每天从北岸开到市里,每年会增加

因此在战后,很大一部分公共工程通过土地市政服务费成功融资而新建。特别是悉尼的主要供水大坝——沃勒甘巴(Warragamba)大坝,完全是由贷款和土地市政服务费来提供资金的。从四十年代到八十年代,悉尼的大规模扩张就采用这种方式进行筹资。对于那些基础设施的建设,国库没有支付一分钱。

在七十年代,惠特拉姆(Whitlam)工党政府开始给地方政府拨款。拨款的融资来源于所得税和销售税。因此,其结果是,支付收入所得税的人,主要是工薪收入者,付出代价去补贴了本应当支付土地市政服务费的人或地主们。

此外,在八十年代,新南威尔士州政府推出“市政服务费固定”的政策,这意味着地方政府委员会在每年可以提高多少市政服务费或土地收入方面,受到了限制。市政服务费固定带来的不可避免的结果是,地方政府议会被迫从具有扭曲性的税收和费用中寻找额外的收入。议会开始以所谓的用户付费(user pays)为基础收取各种各样的“服务”费。例如,在悉尼,一个委员会就开始收取 10000 澳元的住宅装修许可证费。因此 10000 澳元的税收被强加给任何想要额外增加一个房间的郊区居民。

这种鲁莽而不恰当的“用户付费”趋势愈演愈烈。如另一个例子,许多地方政府委员会停止提供垃圾清除服务,这部分费用原来由土地市政服务费承担并且被州政府所鼓励。工薪家庭可能会发现自己每年要对垃圾服务支付额外的 200 澳元,而富有的亿万富翁会发现他海港边的房子的土地市政府服务费率下降了,由此他的房子升值了 20000 澳元,这是因为该地块不再需要缴纳用以支付垃圾清理的服务费了。

除了这种反向的财富再分配效应外,还出现了一种滑稽的经济扭曲。过去悉尼从来不存在非法倾倒垃圾的严重问题。自从委员会收集、处理垃圾且理所当然地收取市政服务费以来,没有人会在公共场所倾倒垃圾。然而,后来出现的“用户付费”的规定,使得越来越多的人非法倾倒垃圾。因此,对非法倾倒垃圾的罚款增加了,新南威尔士的纳税人现在必须支付费用来增派政府职员监督悉尼水域,防止居民往水中非法倾倒生活垃圾。这个病态的例子告诉我们,设计有误的“用户付费”不仅带来经济扭曲,而且实际上增加了政府应对这些扭曲所导致的行为变化的开支。

## 公用事业“改革”——以供水为例

自二十世纪七十年代末以来,州政府已经开始转向半官方机构来获得收入。例如在一次选举中,新南威尔士州政府从国家电力委员会提取一部分红利,以支撑其年度预算。不幸的是,这部分红利来自于电力委员会为折旧津贴留出的储备

---

额外 30 镑的成本,这种新闻不受需要付费的人的欢迎是可以理解的。那些住在悉尼北部郊区的人也觉得不公平,因为他们通过纳税(和过桥费)支付新桥的很大一部分成本,但那些生活在市外的人也能使用桥受益。”参见 [http://www.rms.nsw.gov.au/roadprojects/projects/shb\\_precinct/documents/summary\\_report.pdf](http://www.rms.nsw.gov.au/roadprojects/projects/shb_precinct/documents/summary_report.pdf), 在第 3 页,有关于从土地价值来弥补大桥成本的精彩讨论。

——这意味着几年以后州政府被迫形成一个“公私合伙关系”（无疑会以更高的成本）来新建一个主要发电厂，以避免进一步的局部限电。

这自然导致社会不满，并使得审查机构开始关注公用事业的经济表现。因此在八十年代，联邦政府进行了各种微观经济改革的推广活动，以为更大范围的微观经济改革做铺垫，如使汇率浮动和减少对制造业的关税保护。

在这个过程中，人们怀疑全国范围的供水部门通常效率低下，无法实现供水行业正常的资本投资回报率。这种说法被广泛地（但不正确地）接受，也被产业委员会接受，该委员会在 1992 年对供水行业做了一份报告。<sup>1</sup>然而这种指责是不正确的，因为正如鲍勃·沃克（Bob Walker）教授指出的，其使用的会计方法是不正确的。<sup>2</sup>如果人们把一般的商业会计准则应用到供水部门，且基于其实际资产的历史成本，那么供水部门能够负担它们的成本并且象垄断者一样赚取高额利润。但联邦官员和经济学家所使用的数据是基于资产的重置成本。

据说悉尼环形码头的餐馆卖的一杯水比一瓶法国香槟还要贵，这样的说法更加激起了公众对现有制度的不满。这个论点，显然忘记了因给摩天大楼供水给土地所有者带来了价值，这个论点非常聪明但不诚实地“误认为”土地市政服务费被转嫁到了租金之中。就如产业委员会在其 1992 年的报告中明确承认的，如果为供水的土地市政服务费被废除，土地所有者只会增加相应的租金，但对生产者或其他土地使用者没有任何好处。<sup>3</sup>尽管如此，媒体仍然宣传了这样的言论——城市企业的损失被用来补贴家庭，或现有的家庭损失地价被用来补贴新郊区的开发。我们不能责怪公众不理解这一概念：对地租所征的税收不能向前转嫁，反过来，任何土地税收的减免不会给生产者和消费者带来利益。然而很难理解的是为什么财政部的经济学家未能告诉部长或国会议员们减少土地市政服务费而之以对用户收费的实际经济影响。

同时，人们要求开放无效率的垄断性公用事业以引入竞争过程。国家竞争调查委员会的建议，现在已被纳入 2010 年《联邦竞争和消费者法案》中国民准入制度（National Access Regime）的 IIIA 部分，目的是为了促进有效的运营、使用和投资垄断性基础设施。这项制度允许通过服务声明后，基于适当条款可以获得基础设施服务。

而幼稚的想法是，公共的垄断性基础设施可以而且应该在一个正常的商业性私营部门的基础上运营，而且其运营完全依赖用户收费。修建基础设施网络的正外部性并没有采用以前曾用过的土地市政服务等机制得到补偿。更有甚者，澳

---

<sup>1</sup> 参见 [http://www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/6943/26water.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/6943/26water.pdf)。

<sup>2</sup> 更多资料参见 [http://www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0015/15423/sub052.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0015/15423/sub052.pdf)。

<sup>3</sup> 见产业委员会 1992 年的报 6.93 页的备注 2。参见 [http://www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/6943/26water.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/6943/26water.pdf)。奇怪的是产业委员会似乎并没有意识到一个句子本身可以摧毁“用户付费”这个幼稚的观点——“受益者付费”原则。



大利亚全部州政府采用的制度都设定了有保障的投资回报率，以重置成本的优化折旧为基础、仅仅通过向用户收费来实现。

奇怪的是私营部门支持这一改革，他们显然没有意识到，尽管私营部门投资者从诸如电力网络、机场等垄断基础设施的私有化中获得收益，但很少有私人游说团体认识到这一过程将不可避免地带来更高的制造业投入成本。这可能部分是因为官方保证，价格会随着公用事业变得更有效率而下降，效率的提高通过削减过多的劳动力成本，如精简人员或者削减形象工程投资。

现在，所有人都能看到这些自 1990 年代中期以来的（所谓的）改革成果。一些例子就足够证明这些。<sup>1</sup>

### 一个破产的灌溉项目

第一个例子是来自昆士兰伯德金(Burdekin)河的灌溉方案。这是澳大利亚的最后一个大型灌溉项目。为此在流量多变的热带河流上建设了伯德金河大坝。灌溉地区拟被开发成甘蔗农场。它最初是在 1980 年代由联邦政府资助的，联邦政府负责所有的大坝成本，州政府承担管道和渠道的成本。然而州政府占有了所有需要灌溉的土地，并通过转售土地给灌溉者以获利。因为州政府以灌溉前旱地的价格占有土地，然后以灌溉后湿地的价格转售土地，因此获利颇丰。因此就像查菲兄弟大约 100 年前做的那样，州政府通过出售灌溉后的土地获得的收益来支付其灌溉成本。

昆士兰州灌溉部门从农民那里收取费用来补偿维护灌溉系统的成本，但这些费用只补偿运营成本而不是资本成本，这种方式假定资本成本已被偿还或撤销。

然而灌溉部门公司化后，它就变成国有的垄断性供水公司——Sunwater。Sunwater 决定为它的资本基数获得回报。这个问题成为向昆士兰州竞争管理局提交的众多报告的主题。<sup>2</sup>

从根本上讲，灌溉者认为他们应该只承担灌溉方案的运营成本，Sunwater 公司不应该被允许来制定价格、以在沉没资本投资上获得投资回报率。农民们特别

---

<sup>1</sup> 本文作者讲到的这些问题是基于本人曾经作为一名经济学家、律师和公众评论员的经历和知识。如果他说话严厉，希望读者可以谅解并恳请减轻责任，借用罗马诗人维吉尔的诗中埃涅阿斯向女王狄多的话：“女王啊，你要我重说一遍我的苦难，这苦难确实难以言传的啊！”(Virgil, Aeneid, II, 3)(原文为“Umspeakable, O Queen, the griefs you order me to relivet!” 中译采用了杨周翰的中译本《埃涅阿斯纪》，译林出版社，1999——译者注)

当经济学不是被应用来生产丰裕，而是被发现用来生产稀缺以得益于私人时，对于一个真正的经济学家来说，这是最令人沮丧的。真正的经济学家对彼得·保罗·鲁本斯(Peter Paul Rubens)为 17 世纪的伦敦宴会大厅所画的“丰富战胜贪婪”的杰作深有同感。

<sup>2</sup> 参见 <http://www.qca.org.au/water/burdekin-haughton>。

指出,他们以灌溉后的价格购买土地,已经为基础设施支付过建设成本。进一步地,他们反对说,州政府并没有为这些资本付出什么成本,再追求资本回报率就是一种非理性的行为,因为大坝本身的修建是由联邦政府资助的。他们还指出,资产的重置成本会随着通货膨胀而不断上升,州政府的垄断将以一个虚构的“投资”价值获得不断增加的回报。同时,他们还认为在竞争性行业,没有什么企业可以定价为资产的重置成本带来正常回报率,而觉得能够从历史会计成本上获得良好回报率就相当不错了。重置成本进入竞争性市场获得回报需要时间,而且它们只能通过新投资才能获得回报。

不幸的是,灌溉者们的抱怨被故意小心地忽略了。结果是现在成本如此之高,以至于伯德金河灌溉计划无法按原计划进行开发。现在的成本是如此之高,以至于在为扩展原定灌溉计划时所定的灌溉价格下,新的灌溉者们无望从种植甘蔗上获利。同时,现有的灌溉者的成本比这些成本被更多的灌溉者分摊时高。

最终结果是,许多原有的灌溉者面临着严重的收入减少,有一些还面临破产,而这一地区在过去是相当景气的农业区。水的价格并不是唯一的原因,甘蔗的需求也起到了作用,但毫无疑问,水成本飙升严重影响了农民的收入,阻碍生产的进一步发展。这是一个具有讽刺性的结果,如果我们考虑到国民竞争政策所宣称的目标是防止国有公用事业的垄断性经营。

### **堪培拉——ACTEW 贪婪的供水垄断**

第二个例子是一个城市项目,它来自联邦首府堪培拉。

与新南威尔士不同,堪培拉通过联邦政府出售改良后的土地而为供水系统支付成本。水的费率一直是基于未改良土地的价值。因此,从 1988 年自治后,水的价格为超过每户免费享用的 455 千升后每千升为 47 分,大部分成本用土地市政服务费支付。提供这种“免费”用水额的基础是,家庭通过最初支付的土地价格以及持续征收的土地市政服务费,已经支付了相应的供水的成本。这其实是一个“预付”了的补贴,而不是“免费”补贴。对多用的水收费 47 分实际上是对水资源的稀缺性收费。

实行自治和国民竞争政策后,澳大利亚首都直辖区政府将领土范围内的水和电力部门合并为一个名叫 ACTEW(为“ACT Electricity and Water”的缩写)的公司。土地市政服务费制度被废除,取而代之的是一个小额固定服务费的制度,到现在按每千升收取的费用成了该公司收入的大头。“免费”的用水额逐渐减少,然后取消,到现在已不复存在。虽然在原来的收费制度下存在梯度收费,但相对于过去正常的家庭用水量,以较低费率收费的用水额度很小。相比 1990 年的 47 美分,

现在标准的收费是每千升 5.10 澳元。<sup>1</sup>堪培拉家庭人均用水量只有五十年代的 20%。

在 20 年中水费增加了十倍以上，这对于工人和制造商来说，显然是一个沉重的负担。

它还有一个就算不糟糕但也滑稽的后果。在大约 3 年前才结束的近十年的干旱之中，堪培拉许多私有和公有的树木死于缺水，这造成了大量社会投资价值的损失。此外，花园因缺水变成了干地，干地上的污垢会冲进并堵塞下水道，当有暴风雨来袭的时候，可能会发生局部的洪涝，因为下水道无法处理积水。另一个有点滑稽的事情是，旱灾期间，没有浇水的树木将其根部生长到有污水流经的下水道，满城都如此，造成水管阻塞和破裂。对此我们难以猜测长期的修复成本。另一个副作用是，房屋内用水量的不足有时使得下水道内的污物无法被冲走，所以 ACTEW 有时不得不花更多的钱来清理污水下水道，就如同处理暴雨带来的积水一样。“用户付费”导致用户们所支付的费用高于短期边际成本，其最后一个极具讽刺的低效率结果是，在污水抵达污水处理厂的时候，水厂的工程师有时必须添加清洁的水到污水中以确保污水顺利流过处理系统。

这是一个在澳大利亚全国的水行业普遍发生的极端例子，包括悉尼和墨尔本在内。在悉尼和墨尔本，实际上不需要使用的海水淡化工厂使供水的成本增加了很多，这些海水淡化工厂的使用只是因为之前修建水坝的长期计划被政治否决了（在悉尼是肖尔黑文河(Shoalhaven River)；在墨尔本是米切尔河(Mitchell River)）。

在悉尼和墨尔本，当九十年代水利当局被州政府公司化之后，以前建造的和由市政服务费纳税人和用水者支付的资产被分配给州财政部所有的公司。例如，从 1888 年到 1994 年悉尼市政服务费纳税人花数十亿美元购买的资产，于是成为州财政部的财产，而州财政部从来没有为悉尼的供水资产的建设支付过一分钱。这些资产按照重置成本重新估价，而州里的所谓独立监管者允许悉尼水利公司按照能够给州财政部的资产带来正常回报率的条件来定价，并从投资回报中给州财政部支付股息。这是一个很诡异的有关经济学效率的概念：把别人的资产拿走，

---

<sup>1</sup> 故事的部分内容参见 <http://www.icrc.act.gov.au/water-and-sewerage/inquiries-and-investigations>。还有可以用来娱乐更愤世嫉俗的读者的故事：在 2013 年当一个新的独立委员建议应该降低价格时，澳大利亚首都直辖区政府和 ACTEW 立即着手推翻“独立”委员会。

然后要求别人为他们已经支付过并拥有的东西付费。<sup>1</sup>这个后果当然是给州财政部创造了一个垄断租金，然后以水费的形式征收隐性的间接税。<sup>2</sup>

从土地市政服务费制度到“用户付费”定价制度的转变被“经济学家”广为称赞，这些“经济学家”从来都不明白对用水的有效率的定价方式应该包括两部分定价，就如产业委员会在 1992 年认识到的那样：

- (1) 一个固定的收费，用于偿付基础设施的固定成本；和
- (2) 一个每千升用水的收费，用于支付运营成本和任何基于市场价值的对水的稀缺性的收费（例如，在水可另用于灌溉的地方）。

不幸的是，产业委员会从不理解，土地市政服务费已经补偿了供水系统的固定成本，即最初的供水网络的接入费。最新的生产力委员会（产业委员会的更名）在 2011 年报告中反映出他们理解力的进一步下降，因为报告中甚至没有考虑到水系统的最优定价。<sup>3</sup>

正如所料，高的水成本和其他公用事业成本是制造业关心的主要问题。在某些情况下，澳大利亚钢铁等主要产业能够为自己保障一些特别优惠。在肯布兰（Kembla）的钢铁生产厂，他们可以特价得到经过半处理的循环用水。

在家庭方面，越来越多的私人家庭把水箱放在屋顶来接收雨水。过去几十年，城市里的水箱已经被禁止，部分是因为担心蚊子传播疾病，如罗斯河病毒性发烧或登革热，另外也担心疾病会通过水箱连接的主要水网系统而回流，水箱中可能有已经死去的动物腐烂分解。现在在城市里，水箱是合法的，许多家庭花了数千美元复制供水系统来安装水箱和自己的灌溉系统来替代或补充市政自来水系统。例如在堪培拉，通常情况下不需要花太多时间就可以算出，在一个拥有 100000 单元住宅的城市，每户 20000 元，也就是一共 20 亿元的资金，这些资金本可以负担 4~6 个新水坝的成本，而其实只需要扩建一个水坝就足够了。水价提高十倍带来的无谓损失是显而易见的。

## 电力垄断租金

---

<sup>1</sup> 一个很好的类比就是允许有人逮捕别人做为奴隶，然后慷慨地允许奴隶支付 50% 的收入作为“租”的特权去为别人工作。这个类比不是瞎说。在美国内战之前，奴隶是“投资”，有时被“出租”。大多数投资者愿意投资这样的生意：他们可以夺取别人的资产，然后向之前使用和拥有这种资产的用户收费，且收费按通货膨胀率调整。此时，本文作者应该明确指出，作为养老金投资者，他对这样的垄断行业很感兴趣。

<sup>2</sup> 因为宪法第 90 款禁止州政府征收消费税，因此征收隐性的税在法律上是很重要的。因此垄断租金必须伪装成合法的“服务价格”的一部分。到目前为止，这种诡计似乎可行，连法官也都糊涂地认可。我们很难责怪法官，因为面对经济“专家”提供的令人困惑的报告时，几乎没有人会理解。

<sup>3</sup> 参见 <http://pc.gov.au/projects/inquiry/urban-water/report>。一些委员会选择不讨论或处理的一些其他证据参见 [http://pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/104275/20101129-canberra.pdf](http://pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/104275/20101129-canberra.pdf) 第 166 页和 [http://pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/110548/20110606-canberra.pdf](http://pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/110548/20110606-canberra.pdf) 第 632 页。

电力定价中也出现过类似的故事。

在澳大利亚发电的成本通常大约是 4 到 5 分每千瓦时。基于历史成本的配电费用可能带来 3 到 4 分的成本增加。相比之下,在堪培拉截至 2014 年 12 月的价格是 20.13 分每千瓦时(包含销售税)。悉尼的价格则高达 32.6 分每千瓦小时。高电价不仅是由于对私人垄断者和公共垄断者的高监管成本导致的,也是由于使用可再生能源的强制性目标并对家庭使用太阳能电池板的补贴导致的。

用电者的“报复”行为发生了:大公司越来越多地拥有了自助发电机,而家庭非常乐意接受对太阳能电池板的“绿色”补贴。结果是人们退出被瓦解的电网,而重复安装的发电机使得规模经济消失了。

因此现在电力网络公司开始抱怨可能出现一个“死循环”,许多家庭和企业已经成为自给自足的发电者,导致输电网无法弥补其固定成本,因此电价必须上涨,这反过来使得现在仍然使用输电网的用户选择自助发电。<sup>1</sup>

象澳大利亚首都直辖区的供水定价导致的结果一样,成千上万个家庭花很高的成本大量重复建设他们自己的发电设备,产生了巨大的额外负担。<sup>2</sup>

## 土地税的发展

联邦土地税于 1910 年引入,但在 1952 年由联邦政府移交给州政府,用以补偿在第二次世界大战期间被联邦政府接管的所有收入所得税。

1952 年之后,大部分州引入或扩大了各种土地税的优惠和减免。如上所述,土地税从来就不是一个统一的、与个人无关的税收,而是取决于土地所有者所有加总的地产和在特定抵扣后的累进税率。本质上这是低效的,因为它需要住在当地的土地所有者向州税务局递交报税表,而州税务局通过检查他们自己的土地登记数据找不到不住在当地的土地所有者。相比之下,在市级层面,简单的单一土地市政服务费仅需要给每块地的每个注册所有者发送税单。土地税的减免包括慷慨地对第一产业生产者和房主进行豁免,以及设定一个很宽松的限制值。这些减免值在州和首都直辖区之间有相当大的变化。

奇怪的是,尽管引入或扩大了土地税方面的优惠,在过去的 30 年中,州政府却提高了对土地转让征收的印花税的税率。政府对土地出售价格不断上升而带来的税收增加还不够满意,他们还提高了房地产印花税的税率。印花税税率曾一度低至 1%,现在可能达到 7% 左右。鉴于 7% 对一宗千百万美元的房地产交易收取的费用可以高达百万美元,律师们各显神通帮助客户免交此类费用。<sup>3</sup>最受欢迎的方法

---

<sup>1</sup> 这给养老金投资者提出了一个好问题:当垄断者快要榨干其受害者时,什么时候应该抛掉投在垄断者上的股票?

<sup>2</sup> 本文作者在受补贴的太阳能电池板和太阳能发电输出上花费不少,是为了避免成为垄断电费的牺牲品。在参观诗人杜甫在成都的茅屋时,我想杜甫在冬天一定很冷,但即使此前,我也不希望象杜甫一样挨冻。(作者在 2013 年 11 月底参观了成都的杜甫草堂——译者注)

<sup>3</sup> 有趣的是,一位高级律师、受人尊敬的公司董事曾向我述说这样一个故事,他不得不从悉尼飞往堪培拉,这是州政府将某种公共资产进行私有化过程的一部分,原因是为了免交在新南威尔士完成的一项交易的印花税。当政府自己开始逃避税收时,我们不得不问,理性被抛弃在何方?

是让客户持有土地, 转移公司的股份而不是转移土地, 从而避免了房地产印花税。尽管所有辖区在立法时都试图把转移股份界定为土地出售, 人们还是有更巧妙的方法来避免缴纳对交易征收的印花税。

州政府用一个很高的房地产交易税来代替一个稳定的土地保有税, 由此导致州政府收入不稳定, 使得这个政策的愚蠢性显而易见。在全球金融危机之前, 州政府经历了投机性繁荣, 但伴随着经济活动的减少, 他们也见证了印花税收入剧减。联邦政府从房地产的资本利得税收入中也经历了类似的收入波动。

很明显, 如果取消房地产资本利得税和房地产交易印花税, 而是采用简单的、单一税率的地价税, 联邦政府和州政府 (以及整体经济) 会好得多。事实上, 这一直是《亨利税制评论》(*Henry Tax Review*) 所提倡的州政府税收。<sup>1</sup>

澳大利亚地价税的一个有趣的特征是, 在历史上的大多数时间, 它是由至少两级的政府共享的, 而土地价值在不同时期是由两个或两个以上的联邦、州、地方政府或半官方机构去征税或收费的。这种税基的共享不需要政府间的明确协议或协调。因为每个基于土地价值的税费都完全被资本化了, 而土地的私有市场价值则根据所有的土地税费进行调整。如果有四级政府, 实施各自的税率  $t_1$ 、 $t_2$ 、 $t_3$ 、 $t_4$ , 在静态情况下, 假设  $R$  为年地租, 则土地市场价值  $V$  用数学公式表示是

$$V = \frac{R}{i + t_1 + t_2 + t_3 + t_4}。$$

## 筹集土地收入与经济发展

因为土地市政服务费并没有统一地应用于澳大利亚所有地方, 这可以让我们观察到采用不同税制的各州的相对发展状况。

1906 年之后, 新南威尔士高度依赖土地税收, 并转向只对地块价值收费, 以此释放更多土地来解决住房问题, 并鼓励城市贫民窟的重建。维多利亚州和墨尔本则继续采用英国的传统税制, 同时向土地和建筑物征税来支付当地的政府服务。1901 年联邦成立时, 墨尔本是一个比悉尼更大的城市。但从 1906 年开始, 新南威尔士在经济活动、人口和繁荣方面都逐渐超过了维多利亚, 到了八十年代, 显然已取代墨尔本成为澳大利亚的金融中心。只是最近, 随着新南威尔士减少了使用土地市政服务费来为公共工程 (如供水) 和服务 (如垃圾收集) 提供资金, 而转向对用户收费, 墨尔本又开始追赶上了。

昆士兰的进步更显著。昆士兰和新南威尔士一样采用对土地地块价值征税, 并免除对土地改良部分的征税。然而昆士兰走得更远, 它试图收取土地租金来帮助其平衡预算, 并使其他税收和费用低于其他州。无论是通过煤炭运费或其他半特许权使用费的手段, 通过确保政府能从矿产资源里获得租金, 历届昆士兰政府能够使得其他税收, 如印花税、金融税, 低于其他州的水平。

---

<sup>1</sup> 参见: [http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/pubs\\_reports.htm](http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/pubs_reports.htm)。

与悉尼和墨尔本相比,昆士兰州首府布里斯班的进步更加显著。随着通讯改进和技术的发展,交易、劳动力和资本的流动性增加。在南方各州对金融机构开始征税后,许多公司把它们的财务部门搬到布里斯班。在 1950 年代,布里斯班被形容为一个村镇,到 1980 年代它成为一个拥有 200 万人口的城市,是澳大利亚的第三大城市。

## 未来

澳大利亚的地价税和市政服务费的故事是复杂的,它混合着灵感、成功、自满和安逸,随之而来的是滑坡、衰变和由误导性“改革”导致的逐渐放弃。在为公用事业融资方面,澳大利亚所开拓的体制远优于美国对垄断性公用事业进行监管的体制,相信霍特林和维克里等经济学家也会为之赞赏。一次性的付费和地价税补偿了这些公用事业资本投资的固定成本,用户只需对运营成本付费。然而,在改革的幌子下,以及在垄断性的私人寻租者的利益驱动下和州财政对变相收入的渴望下,国民竞争政策被错误地引向英国私有化模式,但英国模式比美国的模式还要差(至少美国监管部门是不允许美国公用事业从曾未投资的资金中获取回报)。

尽管澳大利亚人现在才开始发现,他们已经摧毁了这个国家在能源产业的竞争优势,但他们还没有意识到他们强加给自己的制造业和工人隐性的间接税税收体系有多么的庞大:他们通过虚增成本结构对所有的公用事业征税,包括道路、机场、电力、天然气、水和电信等。

政府愿意去掩盖这些税收,是因为在某些情况下他们从垄断者那里可以得到一次性支付以应对临时预算困难,这些垄断者为了征税的权力也愿意支付代价。它也适合联邦和州政府将预算支出从资本形成方面挪出来,这样他们可以在更受欢迎的项目上增加支出。此外,它还适合政府以对公共设施定价的形式变相征税,因为这些收入并没有计入税收对 GDP 的比率,也未计入家庭的税收负担。除此之外,在澳大利亚有一个宪法规定,禁止州政府征收消费税,因此州政府通过对公用事业收取抬高的垄断价格可以方便地规避这个规定。

但也有反思的一些迹象。《亨利税制评论》像其他关于州税的评论一样,支持地价税,并且认为应该更多地依赖地价税,而不是依赖低效率的房地产转让税等。在堪培拉,为了让更多收入来自基于土地价值的市政服务费,政府已经宣布,它将逐步取消各种交易税和减少房地产印花税。

## 参考文献:

Brennan, F., 1971, *Canberra in Crisis: A History of Land Tenure and Leasehold Administration*. Canberra, Australia, Dalton Publishing Company.

Carruthers, S. J., 2005, *A Lifetime in Conservative Politics: Political Memoirs of Sir Joseph Carruthers*. Sydney, University of New South Wales Press.